

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
SEGUNDO PERIODO

CARPETA Nº 394 DE 1996

DISTRIBUIDO Nº 694 DE 1996

COMISION
ESPECIAL DE REFORMA
DE LA CONSTITUCION

SIN CORREGIR
POR LOS ORADORES

ABRIL DE 1996

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Reforma

Versión taquigráfica de la sesión
del día 10 de abril de 1996

A S I S T E N C I A

Preside	:	Senador Jorge Batlle
Miembros	:	Senadores Danilo Astori, Rafael Michelini, Carlos Julio Pereyra, Ignacio Posadas, Américo Ricaldoni, Walter Santoro y Helios Sarthou
Asisten	:	Senador Nahum Bergstein, Representante Nacional Carlos Baraibar y Prosecretaria de la Cámara de Senadores, Quena Carámbula
Secretaria	:	Josefina Reissig
Ayudante de Comisión	:	Alberto Martínez Payssé
Colabora	:	César González

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 49 minutos)

-En la sesión anterior habíamos terminado con la discusión del artículo 179, donde el señor Senador Posadas Montero nos advirtió que se trataba de una norma que ya estaba contenida en la Constitución.

En consideración el artículo 214 que trata de presupuestos y recursos departamentales.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Me voy a referir específicamente al literal C) que es donde se encuentra la modificación a la Constitución vigente en lo que hace a una previsión de distribución de recursos nacionales entre gobiernos departamentales. Asimismo, este artículo se vincula a otra modificación que veremos más adelante, al inciso 13 del artículo 297, en virtud de que la Constitución actual ya prevé la posibilidad de derivar fondos o recursos nacionales a los gobiernos departamentales, específicamente con destino a obras; este acotamiento se perderá de aprobarse estos artículos. Tomando el tema en su conjunto, debo señalar que conozco la preocupación --que me parece genuina-- sobre el desarrollo del interior del país, la que incluso no es novedosa y en el Uruguay ha sido, sin desmerecer a nadie en particular, una inquietud cara al Partido Nacional. Entonces, aun compartiendo dicha preocupación, me parece que la solución que se plantea es inadecuada. A mi juicio --con todo respeto hacia los proponentes-- creo que en este caso se parte de algunas confusiones. En primer lugar, se equipara al departamento con gobierno departamental o, si se quiere, al interior de la República con los gobiernos departamentales. En segundo término, también de una manera implícita, se basa sobre una premisa que personalmente no comparto, que es la de creer que mayor gasto público genera mayor desarrollo. Por último, también me parece que es una confusión el pensar que el reparto de recursos nacionales equivale a descentralización. Lógicamente, puede ser bueno repartir recursos nacionales, pero no tiene nada que ver con

av

lo que comúnmente se entiende por descentralización; son cosas totalmente distintas.

Por otra parte --adelanto que no quiero enfrascarme en una discusión sobre política económica-- considero que, en todo caso, falta un diagnóstico de la realidad uruguaya que pueda soportar la presunción que subyace a este tipo de iniciativas, en el sentido de que se consumen más recursos en la capital que en el interior de la República. A mi entender, por lo menos, eso no está probado y si se realizara el cálculo sumando los recursos de los Ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de otros organismos del Poder Ejecutivo, más lo que destinan algunos Entes Autónomos como la OSE, ANTEL y UTE, más todo lo que pasa por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en materia de créditos del exterior con destino específico al interior, no me sorprendería que se concluya que el volumen de recursos nacionales con destino al interior, con cualquier parámetro racional de medición, por habitante o por unidad de producto generada, sea mayor al que se vuelca a la ciudad de Montevideo. De todas maneras, sin entrar en esa polémica, me parece que aquí se da por aceptada una premisa que no está probada y sobre la que sería bueno tener ese tipo de estudio a fin de formarse una idea más clara de la realidad.

Entiendo, además, que esta modificación que se pretende introducir en el literal C) va a tener efectos negativos, ya que a mi juicio no favorecerá el desarrollo del interior o de los departamentos, dado que no es lo mismo el gobierno departamental que el departamento ni la sumatoria de los gobiernos departamentales que el interior del país. Considero que provocará un aumento del gasto público y, retirada la limitante del destino a obras, lo más probable es que esto termine en mayores gastos de funcionamiento o en la nómina de personal de las intendencias, sobre lo cual hay amplia experiencia en el pasado. A su vez, considero que será un desestímulo a la buena administración por parte de los intendentes, ya que existirá una fuente de dinero que vendrá de otro lado y entonces nadie tendrá por qué esforzarse

av

demasiado en realizar una buena gestión. Creo que es uno de los pocos casos en que en el Uruguay va a haber recursos sin la contrapartida de una ley de Rendición de Cuentas, ya que hasta donde yo sé no se ha previsto que luego de recibidos esos recursos se deba rendir cuentas acerca de su utilización. A mi juicio, esto es una anomalía importante en el esquema jurídico de nuestro país.

Por último --y no se trata de un tema menor-- creo que esto va a hacer todavía más difícil la confección de los proyectos de ley de Presupuestos Nacionales y de Rendiciones de Cuentas. En realidad, podemos decir que ya son un ejercicio casi imposible --diría "kafkiano"-- y si por añadidura el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto van a tener que elaborar en el futuro esos proyectos con un porcentaje desconocido y que será detraído con otro destino, la conclusión es que esa tarea se convertirá en algo absolutamente quimérico.

Algo similar a esto ocurre con los Presupuestos Departamentales, porque los tiempos previstos en este proyecto para la resolución del porcentaje que se les destina y ulteriormente para la forma en que se realizaría la distribución, determinan que todo esto ocurra después que el Intendente --por plazo constitucional-- haya enviado su proyecto de Presupuesto a la Junta Departamental. En definitiva, tampoco los Intendentes sabrán qué tipo de presupuesto pueden presentar ante el legislativo departamental porque no conocerán el monto de los recursos con que cuentan.

Por todos estos elementos, señor Presidente, debo decir que a mi juicio se trata de una innovación infeliz y de contenido negativo.

SEÑOR PEREYRA.- Sin desconocer la importancia de algunos de los argumentos expuestos por el señor Senador Posadas Montero, debo decir que, lamentablemente, no comparto su punto de vista. Evidentemente, la participación de los Gobiernos Departamentales en el Presupuesto Nacional ya es

una realidad en la Constitución actual en lo que se refiere a obras.

En realidad, todos los años, fundamentalmente en oportunidad de considerarse los proyectos de ley de Presupuesto y de Rendiciones de Cuentas, recibimos la visita de los señores Intendentes y sabemos de su peregrinaje constante --no sólo por el Parlamento, sino también por el Ministerio de Economía y Finanzas y por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto-- en busca de recursos. Con esta disposición, de alguna manera se ha querido evitar esa situación, dotando a los Gobiernos Departamentales de la seguridad de que serán contemplados en la ley de Presupuesto, más allá de la voluntad que puedan tener los gobernantes nacionales que hoy reciben una solicitud de contribución especial de parte de ellos para atender sus necesidades. En lo personal, tengo alguna experiencia en la materia ya que en cierto momento formé parte de una Intendencia. En ese sentido, quiero decir que las funciones que tienen los Gobiernos Departamentales no son sólo las que le fija la Constitución. En razón de la forma en que está organizado el país, los ejecutivos comunales atienden un gran número de necesidades propias y ajenas. Por ejemplo, si el Ministerio de Salud Pública, en virtud de trabas burocráticas, no llega a tiempo para realizar determinados arreglos en el Hospital local, esa reparación la lleva a cabo la Intendencia. Asimismo, si los organismos de enseñanza no logran evitar que se caiga el techo de una escuela, es la Comuna la que soluciona el problema. Esto sucede con mucha frecuencia. Al respecto, también podemos mencionar la apertura de hogares estudiantiles en Montevideo, por parte de las Intendencias, con el fin de contrarrestar la centralización que se produce en materia de enseñanza, cuyo proceso inverso recién ha comenzado. Precisamente, esto permite a los estudiantes de bajos recursos económicos participar de estudios superiores.

En este orden, podría continuar señalando un gran número de necesidades que atienden los Gobiernos Departamentales como, por ejemplo, las relacionadas con el turismo y otras que no corresponden a lo que comúnmente denominamos obras

públicas. Por lo tanto, entiendo que es razonable ordenar una disposición de este tipo en la Constitución de la República por lo cual, reitero, no comparto las objeciones planteadas por el señor Senador Posadas Montero, aunque reconozco la validez de alguno de sus argumentos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Evidentemente, esta modificación consiste en un cambio que se articula con otros a los efectos de contemplar lo que se ha entendido como un reclamo de las fuerzas políticas del interior de la República y que, además, ha sido convenida por quienes hemos firmado este proyecto de ley de Reforma de la Constitución.

En lo personal, estimo que más allá de la conveniencia y de la necesidad de darle a los Gobiernos Departamentales los recursos que, muchas veces, notoriamente le faltan para cumplir con sus funciones. Diría que es preciso colaborar con los Intendentes, ya que tienen un problema totalmente diferente al de los gobernantes nacionales. Sinceramente, debemos reconocer que el jefe Comunal tiene la virtud y la desgracia de ser el gobernante que está más a mano de todos los habitantes de la circunscripción electoral que le ha tocado manejar. Obviamente, al Presidente de la República y al Ministro de Economía y Finanzas es muy difícil encontrarlos y, en cambio, al Intendente se lo puede localizar minuto a minuto y a la vuelta de la esquina. Por lo tanto, las presiones sobre estos jerarcas departamentales son muy grandes. Además, sin duda es cierto que existe una tendencia natural en toda administración a crecer por partenogénesis y, en consecuencia, los gobernantes departamentales necesitan más recursos de los que la ley y la Constitución les otorgan en forma limitada. De esa manera, se da el hecho de que muchas veces se están imponiendo gravámenes demasiado altos sobre las únicas fuentes de recursos que realmente los generan. Las contribuciones urbanas en el interior no pueden ser gravadas con tasas elevadas y no hay que olvidar que la Contribución Inmobiliaria Rural, en repetidas ocasiones, llega a crear dificultades en el costo final que debe establecer el productor. Por otro lado, las patentes --que es otro de los

grandes rubros de ingresos-- también terminan negándole a los gobernantes departamentales las posibilidades reales de acceder a los recursos mínimos necesarios para el funcionamiento de sus Administraciones. Nadie puede desconocer, por otra parte, que esas presiones han hecho, en tiempos pasados y bajo todas las Administraciones, que los Gobiernos Departamentales no hayan acomodado su gestión desde el punto de vista de las retribuciones a las políticas generales desarrolladas por el Poder Ejecutivo tanto de la Administración anterior, de la actual o como de todas las que se produzcan más adelante. A mi entender, tienen que lograr una política compatible con las capacidades macroeconómicas del país, tanto en lo que tiene que ver con las cuestiones departamentales como con las nacionales.

Me avendría totalmente a llevar adelante un proyecto de ley de esta naturaleza y lo acompañaría con mucho gusto, en la medida en que tuviéramos la capacidad de incorporarle alguna norma que defendiera a los propios Intendentes con respecto al manejo de los gastos. En este aspecto, voy a poner un caso muy concreto y que conoce el señor Senador Pereyra. En el departamento de Rocha, en la ciudad de Lascano, el dinero que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas le envió al Intendente para pagar a la compañía que tenía que hacer la construcción de la base para las calles, se destinó para abonar el aguinaldo de los funcionarios. Hoy, dicha compañía tiene un pleito contra la Intendencia, las calles de Lascano están aradas, nadie puede transitar por ellas y el BID, prácticamente, está a punto de descalificar al municipio de Rocha como capaz de recibir créditos de esa institución internacional. Naturalmente, nadie puede creer que el Intendente Irineo Riet Correa hizo eso por un acto de maldad; tenía una urgencia dramática motivada por otras situaciones, para el pago del aguinaldo; y usó ese dinero para ese fin. En este sentido, creo que hacemos bien en darle recursos a los Intendentes. Apoyo todas estas medidas, aunque no son muy ortodoxas y no se compadecen mucho con mi manera de pensar. Dado que se trata de una solución de carácter político, está respaldada por todos aquellos que hemos traído este proyecto de ley. ¿No sería bueno que le diéramos a los

av

Intendentes las armas que ellos mismos reclaman cuando reiteran sus expresiones de rechazo a la constitución y proliferación de Juntas Locales? ¿Por qué los Intendentes se niegan siempre a que existan muchas Juntas Locales con recursos propios? Si mañana José Pedro Varela tuviera capacidad, como Junta Autónoma, de tener recursos propios, porqee está en una zona rica, el Intendente Municipal de Lavalleja tendrá que solventar a Colón, Piraraja, Maríscala y a todos los demás pueblos y poblados de la zona que no tienen recursos propios. Por lo tanto, se produce un desorden administrativo que ellos mismos sienten. Si estos mismos constatan ese desorden administrativo que los presiona, que los inhibe de actuar ordenadamente --y hemos visto la lucha tremenda de los Intendentes, como es el caso del Intendente Minutti, quien manejó las finanzas municipales de su departamento con orden, seguridad y firmeza-- creo que deberíamos acompañar estas medidas --adelanto que las voy a apoyar porque, además, están dentro de un acuerdo político-- buscando algún sistema que los defienda, inclusive, de los gastos excesivos que proponen las Juntas, de las presiones políticas, sociales y generales que muchas veces los hacen ir más allá de su propia voluntad en el manejo del gasto público departamental.

Pienso, por otro lado, que no está de más que diga que esta película ya la hemos visto tanto en Argentina como en Brasil. El problema más grave que han tenido ambas economías --que tienen una dimensión distinta a la nuestra-- fue, precisamente, el desorden de los gobiernos provinciales y departamentales. Es más, si nosotros seguimos el ritmo de los salarios más importantes que se dan en algunos departamentos de la República, como Maldonado, tengan por seguro los señores Senadores que muchos de los dignatarios de ese departamento o también del de Canelones tienen sueldos más altos que los Legisladores. Reitero que estimo que está bien que le demos recursos. Comparto la idea del señor Senador Posadas Montero en el sentido de que descentralizar es transferir poder administrativo de zonas centrales a zonas descentralizadas, geográficamente hablando. Pienso que muchas cosas podríamos hacer en este sentido, pero en este caso

concreto me parece que el único camino que realmente compensaría este esfuerzo es darle, a los propios señores Intendentes, recursos para que ellos mismos se defiendan de cómo van a invertir y gastarlos. Lo peor es que los dejemos sin poder defenderse de su entorno político, que es un terreno muy conocido. El señor Intendente Amaro tuvo que iniciar su gestión prácticamente dejando de lado a toda la bancada de ediles del Partido Colorado, cuya elección él mismo había propiciado; de lo contrario, la Junta hubiera tenido un presupuesto totalmente incontrolable.

El señor Senador Pereyra recordará la reunión que mantuvimos en San José, cuando todavía era Intendente el señor Chiruchi, cuando él señaló que entendía que había que establecer en una disposición constitucional algún elemento de control, no sólo para el presupuesto general municipal, sino también para las Juntas. En ese sentido, comparto el punto de vista del señor Senador Posadas Montero cuando dice que sería bueno que si hay un gasto habría que establecer cuál va a ser el manejo y la rendición de cuentas del mismo. Además, creo que habría que hacer alguna corrección con relación a la fecha, porque el obstáculo que él señala es cierto.

En concreto, me pronuncio a favor de los acuerdos alcanzados. Al mismo tiempo, considero que éstos no van a corregirse en su espíritu si no acercamos a los señores Intendentes, además de derechos y obligaciones --que es lo que corresponde-- instrumentos para defender el buen uso y manejo de los recursos que por estos medios le vamos a dar a los Municipios del interior de la República.
SEÑOR BERGSTEIN.- En el apartado c) de la disposición que estamos analizando, donde dice "Corresponderá a los gobiernos departamentales", sugeriría incorporar "del interior de la República". En este sentido, habría que hacer la modificación correlativa en el numeral 13 del artículo 297. De este modo, donde dice "La cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de recursos del Presupuesto Nacional, fijará", debería establecerse "para los gobiernos departamentales del interior de la República, la Ley Presupuestal", porque la disposición

se refiere a todos los Gobiernos Departamentales. De esta manera, se respeta el espíritu con el cual se incorporaron estas modificaciones.

SEÑOR SANTORO.- Este artículo que estamos considerando integra un conjunto de disposiciones enmarcado dentro del gran tema de la descentralización. Naturalmente, ésta no sólo debe alcanzar en el Uruguay a lo que tiene que ver con los Municipios, sino que también debe hacerse presente en todo el manejo de la actividad gubernativa del país, a los efectos de intentar romper lo que históricamente se ha denominado el enfrentamiento de la pradera con la capital de la República, o la zona urbana. El caso es que la descentralización en el país constituye un verdadero proceso que se viene llevando a cabo desde hace muchos años. En un primer momento fue un proceso de descentralización política, posteriormente pasó a ser municipal y luego, se transformó en un proceso de descentralización administrativa, superando el aspecto municipal y alcanzando otros niveles que tienen que ver con la posibilidad de instalar en el interior del país reparticiones públicas con autonomía para resolver situaciones que anteriormente dependían de oficinas ubicadas en la capital de la República.

Entonces, en este proyecto de reforma de la Constitución el elemento descentralización pasó a integrar un capítulo fundamental de manera esencial por inspiración del Partido Nacional. Es un tema al que siempre se le dio una particular atención y motivó en algún momento la concurrencia de todos los Legisladores del Partido Nacional que en una actitud de referencia histórica --porque el acto se realizó al pie del monumento de Aparicio Saravia-- procedieron a firmar un proyecto de descentralización.

El artículo 214, literal c), que estamos analizando, debe ser considerado con todas las otras disposicionesaa que el tema genérico de descentralización tiene y comprende en este proyecto de reforma de la Constitución. No debemos olvidar que en el último párrafo del artículo 50, cuya redacción es nueva y recién se incorpora a la Constitución

mv

de la República dice lo siguiente: "Asimismo desarrollará políticas de descentralización administrativa," --hace referencia al Estado-- "social, económica, productiva, laboral y educativa, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general." Aquí se indica de manera genérica y en forma muy global una disposición y decisión de carácter político, optando por políticas de descentralización en todos los órdenes.

También debemos tener presente que esta disposición a la que se ha hecho referencia, correspondiente al numeral 13 del artículo 297 de la Constitución, según nuestra opinión es una de las disposiciones más centralizadoras que puede establecerce en un contexto constitucional, porque hace referencia a cuáles serán las fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales para ser decretados y administrados por éstos. Y dice : "La cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal con destino a obras públicas departamentales." Vale la pena aclarar que la disposición dice "decretados y administrados por éstos". Esta disposición, en cierta medida colide con el acápite del artículo 297 porque, evidentemente, no es un recurso decretado por el gobierno municipal, sino que se establece en el Presupuesto Nacional y por tal motivo, es evidente que aparece como una norma excesivamente centralizadora, justamente por estar dentro de dicho Presupuesto, el que se aprueba por ley y, posteriormente, se ejecuta con la presencia muy importante de la autoridad económica del país o del Ministerio correspondiente.

Además, esta norma tiene otro aspecto centralizador porque acota las posibilidades del Gobierno Departamental cuando dice que ese porcentaje a establecerse en el Presupuesto Nacional es con destino a obras públicas departamentales. Quiere decir que determina cuál es la posibilidad del uso que el municipio le puede dar a ese porcentaje establecido en el Presupuesto. Entonces, debemos tener en cuenta que esta disposición que estamos analizando si bien repite en cierta medida lo que expresa el actual

numeral 13 del artículo 297 --"La cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de los recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal con destino a obras públicas departamentales."-- la disposición actual también se refiere al monto total de los recursos. Quiere decir que aquí no se le señala destino, pero sí en la redacción que sigue.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que este proceso de descentralización tiene que ver con el hecho de que en este proceso de reforma se crean Unidades Ejecutoras --no cabe la denominación de organismos-- como la Comisión Sectorial, a la que se le da la conformación consiguiente, en forma transitoria, que también queda a cargo de la ley, y el Congreso Nacional de Intendentes. En este sentido, se determinan expresiones de descentralización porque dichas entidades tendrán cierto poder político que no pasa directamente por el propio Gobierno Municipal ni por la disposición y voluntad del Poder Ejecutivo en materia de la distribución y fijación de los recursos. En ese aspecto debemos tener en cuenta que existen estas dos instituciones que vendrían a fijar, disponer o señalar nuevas instancias en el proceso de descentralización más que en los Gobiernos Departamentales, en la administración de los Departamentos.

Cabe señalar que hay otras disposiciones como las que tienen que ver con la propia formación de las autoridades municipales en las que, si bien se mantiene en la Constitución la referencia de que el Gobierno Municipal será ejercido por el Intendente y la Junta Departamental, se habilita la posibilidad de descentralización política --respecto de las autoridades-- a través de la designación de Juntas Locales Electivas, Autónomas u otras que no tengan este grado de autonomía. Además, se da otro elemento fundamental que es la posibilidad de que existan Juntas Locales descentralizadoras dentro de las mismas capitales departamentales, incorporación novísima de este proyecto de reforma de la Constitución.

Por otra parte, no debemos dejar de tener en cuenta que

av

en el artículo 298, respetando la posibilidad de que sea el Poder Ejecutivo quien tome la iniciativa --porque si no la hay, no se puede proceder a resolver lo que esta disposición expresa-- se habilita a, "Sin incurrir en superposiciones impositivas, extender la esfera de aplicación de los tributos departamentales, así como ampliar las fuentes sobre las cuales éstos podrán recaer". También vuelve a insistir en destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Creemos necesario corregir esta referencia de "recaudados" porque ello llevaría a generar situaciones indeseadas, ya que lo que se quiere es llegar a tener una alícuota de todo lo que se produzca en el interior del país. Con este producido se formará un fondo presupuestal pra financiar los programas y los planes de descentralización y de desarrollo. Debemos decir que esto está a cargo de la ley que requiere iniciativa del Poder Ejecutivo y la mayoría absoluta de total de componentes de cada Cámara. Quiere decir que en ese aspecto estamos comprobando que hay una regulación del Poder Ejecutivo con un contralor y decisión del Parlamento, ya que para que la ley pueda ser aprobada, debe haber un quórum especial de mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. Se hacen observaciones en el sentido de que las disposiciones de tipo descentralizadoras van a generar una transferencia de recursos para los Gobiernos Departamentales y, dado que éstos no tienen la obligación de darle un destino específico, podrían derivarse esos fondos a actividades que no sean efectivas para cumplir con los planes descentralizadores o para jerarquizar la función municipal. Al respecto, consideramos que eso está dentro del albur de los que cumplen funciones de gobierno. Es una situación que no puede ser regulada estrictamente por normas constitucionales; en cierta medida podrían serlo por leyes no de carácter constitucional que establecieran, al igual que la Ley Orgánica Municipal de 1935, regulaciones al funcionamiento de las Intendencias y de la administración consiguiente. Tal vez, se podría utilizar la norma que el artículo 298 habilita para regular la aplicación adecuada de esos recursos por parte de los Municipios. No creemos que la

disposición que estamos analizando haga que el Municipio no pueda ser sometido a la ley consiguiente a fin de regular la forma de aplicación de los recursos que recibe y su debida administración. Eso está dentro del albur de los que ejercen la función de Gobierno y, naturalmente, todos conocemos --hay en la actualidad y existieron siempre-- administradores municipales muy serios, seguros, responsables y cautos en la administración de los recursos. Sin embargo, también hay otros que se dejan llevar por lo que hace un instante señalaba el señor Presidente de la Comisión, en el sentido de que muchas veces se forman microclimas con aspecto de comité que rodean a los Intendentes Municipales, que generan situaciones especiales, haciendo que no se apliquen adecuadamente los recursos que se obtienen.

Consideramos que, más allá de alguna corrección que se pueda hacer, estas disposiciones deben ser mantenidas no sólo por el alcance, valor y objetivo que persiguen, sino también porque fueron un elemento fundamental para acordar este texto constitucional. En nuestra opinión, si no se mantienen estas normas en estas condiciones --más allá de alguna corrección de texto-- no se puede seguir adelante con el proceso de reforma de la Constitución.

El señor Senador Bergstein proponía algunas modificaciones al literal c) del artículo 214. Al respecto, creemos que esa preocupación sobre los Gobiernos Municipales del interior está contemplada en otra norma a la que hicimos referencia. Se trata del artículo 298, donde en forma precisa se establecen recursos para el interior mediante la fijación de la alícuota correspondiente a los tributos nacionales.

Entonces, los Gobiernos Municipales van a tener el producido de los tributos que recauden de acuerdo con las actuales disposiciones constitucionales, las fuentes de recepción de tributación que tienen, lo que perciben por tasas, etcétera, según lo que conocemos tradicionalmente en esa materia. Es decir que podrán participar en el Presupuesto Nacional en la forma aquí indicada y, mediante la ley --en aplicación de una política de desarrollo-- será posible

establecer nuevas disposiciones de carácter impositivo que no se superpongan con las ya existentes. Además, contarán con una alícuota en los tributos nacionales que se produzcan en los departamentos, excepto el de Montevideo.

En consecuencia, a este proceso de descentralización se le dan los elementos de financiación que se consideran adecuados para posibilitar una implementación efectiva de esta política que estimamos de carácter esencial para el futuro desarrollo del Uruguay.

SEÑOR MICHELINI.- Señor Presidente: los recursos del país son escasos; el dinero no es infinito y se obtiene de todos los ciudadanos a través de los impuestos de los contribuyentes. El señor Senador Posadas Montero nos plantea su inquietud en el sentido de que más allá del tema de la descentralización --que nadie pone en tela de juicio-- se puede generar una fuga incontrolable. Obviamente, nadie quiere economías desordenadas que después se descontrolan y terminan siendo padecidas por quienes tienen menos recursos. De todas formas, creo que la inquietud permite un debate interesante, en la medida que estamos reformando la Constitución. El problema es que, en este caso, debe haber más que un cambio de norma, uno cultural, porque por más que actualmente en el Presupuesto Nacional no existe una disposición de este tipo, se votan recursos para las Intendencias. Muchas veces los Intendentes reciben administraciones deficitarias y otras, siendo reelectos crearon ellos mismos el déficit y el desorden. Esto lo hemos visto en el último Presupuesto Nacional que, más allá de mi voto negativo, contó con una mayoría más que amplia para solucionar situaciones de este tipo. Aunque en esta ocasión la norma estaría proponiendo que esos porcentajes fueran elevados al Parlamento si no hubiera acuerdo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en definitiva el que debe decir sí o no es el Parlamento. Este tendrá que asumir la responsabilidad de que las cuentas del Estado estén ordenadas. Pensamos que en esta etapa ése es el desafío y luego de aprobada la Constitución será nuestra responsabilidad lo que se haga con las nuevas Rendiciones de Cuentas. Hay que saber cuándo decir sí y cuándo no, aunque

no es muy simpático este último caso cuando hay situaciones de pobreza y de carencias en algunos departamentos que sensibilizan a toda la opinión pública. De todas formas, todos sabemos que la voluntad, en la medida en que las cosas no estén ordenadas, no brinda una solución.

Entonces, no veo problemas en esta norma, mas allá de alguna corrección de fechas y otras que planteaba el señor Presidente, y depende mucho de la responsabilidad política de los parlamentarios. Si quienes promueven esta disposición --mi partido, el Nuevo Espacio no fue propulsor de ella-- aspiran a que una vez aprobada, esto se transforme en un "dále nomás" que hay recursos, creo que están equivocados. Creo que además la norma puede presentar una virtud: me refiero a que tiene la facultad de hacer las cosas transparentes. Una vez que el Presupuesto se defina, que se determinen los rubros en función de una negociación y de que se haga una elevación al Parlamento, no se podrán cambiar. Por lo tanto, no existe la posibilidad de decirle al Parlamento de la República que hay situaciones de hecho generadas por rubros que no se votaron. Incluso los propios Intendentes tenían conocimiento de que no contaban con esos rubros porque el Parlamento no los había votado o había aprobado un Presupuesto menor.

No pongo en tela de juicio el tema de la descentralización que creo es vocación de todos. Sin embargo, debo decir que la necesidad de recursos que tienen las Intendencias y la de seriedad y responsabilidad en el manejo de los recursos por parte del Parlamento, seguirá siendo un tema de cultura política y no de norma. En este sentido, me adelanto a decir que si la ciudadanía me otorga la oportunidad de ocupar otra vez una banca en el Parlamento, seguiré insistiendo en que es éste el que tiene la responsabilidad de todo porque, en definitiva, si éste no cuenta con las mayorías, las normas no tendrán vigencia. Además, reitero, el Parlamento debe actuar con responsabilidad porque lo que se vota en la actualidad tiene consecuencias futuras. Muchas veces se aprueban gastos que sumados a otros generan situaciones de déficit incontrolables

[redacted]



y, en definitiva, es peor el remedio que la enfermedad.

Por último, señor Presidente, pienso que más allá de las normas y de las correcciones que se le puedan hacer --incluso creo que el señor Senador Santoro no tiene objeciones en que ellas se realicen-- creo que estamos ante un tema cultural y de responsabilidad política. Por lo tanto, en el futuro --si esta norma se aprueba-- cada uno tendrá que saber decir sí o no según sea la circunstancia en que ella se quiera aplicar.

SEÑOR ASTORI.- Voy a ser muy breve, entre otras cosas porque desgraciadamente no pude participar de toda la reflexión que se realizó sobre el artículo en consideración.

Comparto totalmente los objetivos de un país descentralizado; incluso mi organización política siempre ha defendido esta visión del Uruguay. Creemos que la Reforma Constitucional tiene que ver con este aspecto y en particular hemos tratado siempre de hacer una propuesta nacional donde la descentralización ocupe un lugar importante desde el punto de vista económico, social y político.

Por otra parte, entiendo que los argumentos expuestos por el señor Senador Posadas Montero son muy sólidos y deben ser considerados en una mejor definición de esta propuesta en particular.

Todos sabemos que, lamentablemente --lo digo con todo respeto y, por supuesto, sin acusar a nadie-- los gobiernos departamentales han sido en los últimos tiempos importantes ejemplos de mala administración de recursos y de prácticas que todos deseamos desterrar del país. Entre ellas, cito con especial énfasis el clientelismo político partidario y electoral; todos sabemos que a ese destino ha ido una proporción importante de recursos.

Personalmente, me preocupa mucho el levantamiento de la restricción del destino de la obra pública y creo que este tema debería considerarse en particular; sin embargo, no me

ev

quiero extender más sobre este punto. Me parece que hay que tratar de mantener el objetivo por el cual se está trabajando y que tiene que ver, justamente, con los recursos. Naturalmente, no creo que haya descentralización sin una concepción diferente en materia de recursos y de manejo financiero. Es más; pienso que hay que atender argumentos como los que expuso el señor Senador Posadas Montero que, reitero, son sólidos y tienen mucho que ver con la realidad nacional.

Sólo quería decir esto, señor Presidente, para que llegado el momento de redactar la norma proyectada se tengan en cuenta esos argumentos que a mi entender tienen mucho peso.

Por otro lado, no creo que ésta sea la única manera de caminar hacia el objetivo que está propuesto y pienso que puede haber formas mejores y más defensoras --por decirlo de alguna manera-- de los recursos nacionales y de su asignación.

SEÑOR PEREYRA.- No sé si tuve una distracción durante la exposición formulada por el señor Senador Astori, y más precisamente cuando se refirió en general a que los gobiernos departamentales caen en vicios como la excesiva burocracia o prácticas de clientelismo político. Creo que no sería justo admitir en silencio esa objeción, como tampoco lo sería aceptar que todos dejan una situación deficitaria a través de la corrupción, aunque esta palabra no se empleó.

SEÑOR ASTORI.- No, señor Senador, en lo absoluto; esas son palabras suyas.

SEÑOR PEREYRA.- Efectivamente, señor Senador, las emplea quien hace uso de la palabra. Sin embargo, quiero decir que cuando se habla en general de los gobiernos departamentales se les atribuye a sus gobernantes una serie de vicios que pueden ser los mismos que campean en la administración centralizada e, incluso, en los gobiernos centrales. De manera que no se puede hacer una discriminación y decir que

son los Gobiernos Departamentales los que crean estos males, y los que caen en esos vicios. Digo esto, porque hay administraciones departamentales que han sido ejemplares, aunque algunas entraron en vicios como lo es la corrupción, palabra que no tengo ningún inconveniente en decir, y reconozco que no había esbozado el señor Senador Astori. No quiero generar un debate político, por lo que no voy a hacer mención a situaciones especiales, que todos sabemos existen. Sin embargo, repito, no se puede generalizar y castigar a toda la población del interior del país retaceándole los recursos por el hecho de que en algunos departamentos haya habido malos administradores o gobernantes que no supieron cumplir con la responsabilidad que el pueblo puso a su cargo.

SEÑOR ASTORI.- Realmente no sé con quién está polemizando el señor Senador Pereyra, porque no hice acusaciones genéricas de ningún tipo, cosa que incluso me preocupé de aclarar al principio. Al mismo tiempo tampoco señalé que este era el único origen de los problemas del país. Si lo menciono es porque ahora estamos discutiendo una norma que tiene que ver con esos gobiernos, pero no creo que sean los únicos responsables --y tampoco de que todos lo sean-- de males que debemos desterrar del país. Si no quedó claro en mi primera intervención a pesar de haberlo expuesto explícitamente, quiero que quede bien claro en esta segunda oportunidad. Pienso que en el momento de redactar esta norma, hay que cuidar de no habilitar conductas extralimitadas que puedan ir en perjuicio del interés nacional. Más allá de ello, repito, no estoy señalando que esta sea la única fuente de perjuicio --el gobierno central vaya si lo ha sido-- ni que todos los gobiernos departamentales estén involucrados en esta extralimitación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pasamos a considerar el artículo 230, en cuyo literal B) se hace referencia a la constitución de un cuerpo especial.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Voy a hacer una referencia muy breve a esta disposición, ya que debo retirarme.

av

La modificación que se introduce tiene, por un lado, un problema jurídico y, por otro, encierra una contradicción. Tiene un problema jurídico desde el momento en que permite al Poder Ejecutivo imponer planes y políticas de descentralización a instituciones como los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y aun a los Gobiernos Departamentales. Esto, a mi juicio, encierra una contradicción, ya que la planificación centralizada --independientemente de que no quiera discutir aquí sus méritos o deméritos-- por lógica es lo opuesto a la descentralización. Entonces, concebir que la descentralización va a ser planificada por el poder central y que deba --como dice el articulado-- ser ejecutada, entre otros, por los Gobiernos Departamentales, va directamente en contra del principio de la descentralización.

Simplemente esto era lo que quería manfiestar antes de retirarme.

SEÑOR MICHELINI.- Sería bueno que, antes de que se retire de Sala el señor Senador Posadas Montero, la Comisión fije el régimen de trabajo para el día de mañana.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión está convocada para la hora 17, ya que a la hora 16 la Comisión de Asuntos Internacional recibirá al Embajador Brugnini.

Pasamos a considerar el artículo 256, que hace referencia a la inconstitucionalidad de las leyes.

SEÑOR SANTORO.- Esta disposición tiene una historia que está determinada por las actuaciones cumplidas en el análisis de la "maxi- reforma". El señor Senador Ricaldoni debe recordar que, en su momento, fue votada en ese ámbito una norma parecida a esta. Pasado un tiempo, se solicitó la reconsideración y, por un estrecho margen, se procedió a aprobar una disposición similar, que ahora se incorpora a este proyecto de reforma constitucional. Queremos decir que este artículo está dentro del conjunto de normas que no fueron motivo de decisión política, por lo menos a nivel del

Directorio del Partido Nacional, sino que fueron incorporadas desde un punto de vista que vamos a llamar técnico. En ese aspecto, y con esta precisión, deseamos señalar que no compartimos esta disposición, en cuanto procura que la Suprema Corte de Justicia pueda declarar inconstitucionales las leyes, ya sean anteriores o posteriores a esta reforma de la Constitución. No somos de la opinión de que las leyes anteriores puedan ser declaradas inconstitucionales y, además, estimamos que esta norma da a la Suprema Corte de Justicia un mayor poder político --entendiendo por político la función que en ese aspecto pueda tener la declaración de inconstitucionalidad-- que no estamos dispuestos a acompañar.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia desea señalar su solidaridad con respecto a las expresiones del señor Senador Santoro sobre esta modificación.

SEÑOR RICALDONI.- Recuerdo, en los mismos términos que el señor Senador Santoro, lo ocurrido con esta norma cuando se discutió la "maxi reforma", y creo estar seguro cuando digo que en las dos oportunidades voté negativamente esta disposición. Actué de este modo por diversas razones. En primer lugar, no me parece conveniente tomar partido por una postura doctrinaria que no es unánime entre quienes manejan la disciplina del Derecho, dentro y fuera de los centros docentes, ni tampoco por jurisprudencias que van cambiando en la medida en que se modifica la integración de la Suprema Corte de Justicia. Por otra parte, señor Presidente, creo que esta norma, a su vez, podría dar pie, en el caso de figurar en el proyecto, a interpretaciones quizás muy rebuscadas, pero que prendieran en su momento en la opinión pública, dándose a entender que detrás de esta disposición hay una intención oculta que apunta a descalificar la vigencia de determinadas normas legales, o algo por el estilo. De modo que tampoco en este sentido es bueno introducir un artículo de este tipo; hay experiencias, tanto en la "maxireforma" como en la "minireforma", de interpretaciones de algunos textos, que personalmente creía equivocadas, pero que nadie puede discutir que prendieron en la opinión pública.

av

En esta reforma --pido disculpas, por reiterar esto constantemente en esta Comisión-- hay que distinguir cuidadosamente --es el caso del Partido Colorado y de quien habla-- entre lo que siempre denomino como las cuestiones o ideas fundamentales de este proyecto y lo que son los ajustes de los textos. Pienso que todos estamos interesados --más allá de los puntos de vista que se tengan respecto a su contenido-- en que los ajustes de los textos sean definitivamente claros. La tarea que estamos llevando a cabo en esta Comisión es de gran utilidad, porque todos estamos muchas veces coincidiendo en cuanto a la orientación del proyecto, pero tenemos dudas en cuanto a sus alcances o admitimos que podría ser verosímil sostener una posición diferente sobre qué quiere decir uno u otro de sus artículos.

Entonces, con el respeto que me merecen quienes trabajaron en la redacción concreta y final de este articulado, me parece que esta disposición, que no forma parte de lo que llamo el verdadero meollo del proyecto de reforma constitucional, bien podría ser suprimida del texto del proyecto. De este modo, todos nos ahorraríamos muchos problemas en el momento de explicar sus alcances, no sólo en el Parlamento sino fuera del mismo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pasamos a considerar el artículo 262, que se refiere al Gobierno y la Administración de los Departamentos. Se han introducido en esta norma una serie de modificaciones y agregados. En el primer inciso, hay una modificación con respecto a la redacción final, teniendo en cuenta fundamentalmente la posibilidad de que la fecha de las elecciones municipales no coincida con la que actualmente se maneja. Por lo tanto, se elimina la referencia al 15 de febrero siguiente a la elección, estableciendo que las Juntas Departamentales tendrán su sede en la capital de cada Departamento e iniciarán sus funciones 90 días después de su elección. Luego, en los incisos siguientes hay una serie de disposiciones incorporadas a este texto constitucional. No sé si los señores Senadores desean abrir opinión sobre ellas o si han tenido oportunidad de estudiarlas. Ellas refieren a las autoridades locales, a la condición y formas en que

av

podrán existir y nacer, en dónde se ubicarán, quién tendrá la iniciativa; a los acuerdos de los intendentes con las Juntas para delegar funciones y ejecutar cometidos; a los acuerdos de los gobiernos departamentales entre sí y con el Poder Ejecutivo y los Entes Autónomos; a la existencia institucional de un Congreso de Intendentes y algunas de sus características. Señalo a título informativo que en la mañana de hoy se reunió el Congreso de Intendentes y tengo noticias de que nos hará llegar una solicitud que creo planteó el Intendente de Montevideo, con respecto a la posibilidad de que los intendentes puedan participar o constituir sociedades de economía mixta con particulares a los efectos de llevar adelante determinado tipo de tareas o proyectos que hasta ahora desempeñaban los gobiernos departamentales. Aclaro que aún no nos ha llegado por Secretaría esa comunicación, pero sí hemos recibido una de la Suprema Corte de Justicia que en su momento será repartida y presumo que el lunes a más tardar estará en manos de los señores Senadores.

SEÑOR MICHELINI.- En la Comisión Multipartidaria este artículo fue muy trabajado.

Lógicamente, uno no pretende estar de acuerdo con cada uno de sus incisos pero se intentó armar el marco donde los gobiernos departamentales tuvieran una serie de facultades para esa descentralización en la que todos estamos de acuerdo. Por lo tanto, de modificarse este artículo se cambiaría la estructura porque hace a la base del acuerdo. En consecuencia, se pretende que más allá de algunas correcciones que pudiera sufrir a solicitud de algún integrante de la Comisión, no se modifique porque, repito, constituye uno de los pilares sobre los que se sostienen los posibles acuerdos. No caben dudas de que esta disposición hace a la estructura de las autoridades locales y de sus potestades sobre la descentralización. Por último, vuelvo a reiterar que uno puede no estar de acuerdo con cada uno de sus incisos pero fue muy trabajado, garantiza los aspectos de la descentralización y en caso de ser modificado, ella y los acuerdos alcanzados peligrarían.

av

SEÑOR ASTORI.- Quisiera formular una breve reflexión porque el señor Senador Michelini acaba de hacer una exposición muy importante. Aspiraría a que no quedara fuera de contexto la aspiración del Frente Amplio en cuanto a dar algún paso adicional. El señor Senador señalaba, con acierto, que éste es uno de los pilares sobre los que descansa el acuerdo y que refiere al proceso de descentralización. De todas formas, no escapa a los colegas integrantes de esta Comisión que es una de las tres materias en las que el Frente Amplio pretende que exista una solución un poco más profunda, y refiere al carácter electivo de las Juntas Locales en centros poblados de un determinado número de habitantes en adelante. Asimismo, los colegas que integraron aquella Comisión Especial que estudió la maxirreforma recordarán que también habíamos encarado este tema de esa manera e incluso se discutía el número de habitantes que operaría como piso, por lo que desde nuestro punto de vista no sería más que retomar aquel antecedente.

Obviamente, no pretendo que esto se discuta ahora, pero en esta especie de lectura comentada que estamos haciendo entendí que era fundamental hacer este planteo porque se trata de una aspiración del Frente Amplio que esperamos sea atendida.

SEÑOR MICHELINI.- En función de lo manifestado por el señor Senador Astori, creo que en los artículos siguientes podría estar en parte plasmada la inquietud del Frente Amplio y repito que no es conveniente comenzar a modificar este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha llegado la hora de finalización, por lo que queda levantada la sesión, y la Comisión volverá a reunirse mañana a la hora 17.

(Así se hace. Es la hora 19 y un minuto)

av